Backgrounder

BP-210E

THE GOODS AND SERVICES TAX: PROVINCIAL PERSPECTIVE

Richard Domingue
ECONOMICS DIVISION

September 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-05357/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-2/210E

ISBN 0-660-13487-X

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
CONSTITUTIONAL ARGUMENTS	2
A. Division of Taxation Powers	2
B. The Federal Government's Unlimited Powers	4
POLITICAL ARGUMENTS	5
FISCAL ARGUMENTS	6
A. Effects on Provincial Sales Tax Revenue	8
1. Tax Base	8
2. Effective Tax Rate	9
3. Elasticity of the Demand for Taxable Goods and Services	11
4. Evaluation of Effects	12
B. Effects on Direct Taxation	12
C. Effects on Federal-Provincial Agreements	13
D. Effects on Provincial Expenditures	14
1. Purchases by Public Sector Agencies	14
2. Inflation	14
CONCLUSION: GST OR NST?	15
APPENDIX	

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE GOODS AND SERVICES TAX: PROVINCIAL PERSPECTIVE

INTRODUCTION

Reforming taxes on consumption is always difficult in a federal political system, for the same taxation system is generally used at more than one level of government. Of the countries with federal constitutions, only Austria and West Germany have a multi-stage tax on consumption. Australia, Canada, Switzerland and the United States tax consumption at the manufacturing, wholesale or retail sales level. Canada is the only country now trying to introduce a value-added tax (VAT) at the federal level, parallel to the provincial sales taxes already in place.(1)

On 24 April 1989, Finance Minister Michael Wilson announced that the federal government would introduce on its own a goods and services tax (GST), a multi-stage sales tax on value added. Negotiations with the provincial governments on a national sales tax (NST), a tax to consist of a standard federal rate and variable provincial rates applied to a common base, were broken off until further notice. The federal authorities maintained the provinces did not realize the urgent need for this measure, but the Minister did not dismiss the idea of future provincial participation.

---

(1) A similar situation could develop in the United States if its administration were to consider introducing a federal VAT. This was discussed in the mid-eighties. Several academics and politicians then suggested VAT as a means of solving budgetary problems, but the Reagan administration rejected the idea because of the regressivity of the tax, the risk of inflation and the danger that the increased revenue would encourage a growth in bureaucracy.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ontario Treasurer Robert Nixon stated that he was not greatly upset by Ottawa's unilateral decision, while his British Columbia counterpart, Mel Couvelier, approved of the move, saying Ottawa was showing a sense of responsibility towards the growing budgetary problems. Such comments may seem surprising. Still, as many expected, the provinces objected to the tax plan once they learned its details. The day after their meeting in Quebec on 21 and 22 August 1989, the provincial premiers announced their opposition to the tax and asked their officials to assess its potential economic effects and to prepare reports to be made public in November 1989.

The sectoral impacts of the proposed tax would be felt differently in the different provinces. We know, for example, that those with less capital-intensive industries or those that export less than the others would have little to gain in terms of efficiency, and that those which consume more services would lose the progressivity in their tax system. Microeconomic and macroeconomic effects would vary from province to province, and consequently so would complaints.

Some provinces will oppose the federal proposal not only on the grounds of the tax's economic effects but also by claiming that it would be unconstitutional, would reduce their political room to manoeuvre and would adversely affect their own tax system. This paper examines the constitutional, political and fiscal concerns that the proposed tax raises for the provinces that collect retail sales tax. As will be seen, some of the arguments they will try to use are invalid, while others remain to be proved.

CONSTITUTIONAL ARGUMENTS

A. Division of Taxation Powers

The taxation powers of the two levels of government are defined in subsections 91(3), 92(2) and 92(9) and sections 121, 122, 123, 124 and 125 of the Constitution Act, 1867 (see appendix). The authors of the Constitution distinguished between direct and indirect taxation,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

following John Stuart Mill, who defined the first as tax collected from the same person who pays it and the second as tax collected from a person who will recover it from another person.(2) At the time, government sources of revenue were confined to three taxes: customs, excise and property tax. Subsections 92(2) and 92(9) and section 121 were designed to limit provinces to direct taxation, specifically property tax, while the federal government kept indirect taxation, that is, excise taxes and customs duties.

The authorities collected other forms of tax as temporary sources of revenue in emergencies. The 1914 to 1918 war effort created such financial needs that the federal authorities had to introduce tax on corporations (1916), personal income tax (1917) and the present federal sales tax (1924). These three new forms of taxation were supposed to be temporary, but the depression of the 1930s shelved the government intentions in this regard. The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission), appointed in 1937, was given the mandate to study Canada's tax system and assess its efficiency and progressiveness. In its report published in 1940, the Commission criticized taxes on consumption because of their cumulative effect and their regressivity. It recommended eliminating the federal sales tax remitted by manufacturers. Implementing these recommendations proved impossible, however, because of the additional financial needs of Canada's war effort from 1939 to 1945.

The provinces also faced growing budget constraints. As early as the 1920s they taxed gasoline, and after 1939, all but Nova Scotia and New Brunswick were collecting personal income tax. Retail sales tax was first introduced by Montreal in 1935, at a rate of 2%. Alberta was the first province to levy retail sales tax, from 1936 to 1937, but Saskatchewan bears the distinction of being the first to impose sales tax permanently in 1937, followed by Quebec in 1940, British Columbia in 1948, New Brunswick and Newfoundland in 1950, Nova Scotia in 1959, Prince Edward Island in 1960, Ontario in 1961 and Manitoba in 1967.

---

(2) J.S. Mill's distinction is not valid. Direct taxation supposes that the tax is paid by the person targeted. Anyone familiar with tax shifting, however, knows that several forms of direct taxation ultimately fall on other parties.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. The Federal Government's Unlimited Powers

The Quebec Government lost no time in denouncing the federal government's decision regarding GST, calling it unconstitutional. It maintained that such a tax would be flagrant interference in an area of taxation reserved for the provinces, and obtained a legal opinion that the federal government was exceeding its constitutional powers. Quebec was alone, however, in playing the constitutional card in its fight against the federal decision. In the final communiqué from their Quebec meeting, the provincial premiers spoke more moderately of interference in a traditionally provincial jurisdiction.

Nevertheless, the interpretation of subsection 91(3) of the Constitution Act, 1867, gives the federal government unlimited powers of taxation. Since the Constitution provides no legal constraint in this area, federal authorities can use any methods of taxation, even if they duplicate those of the provinces. Thus the provinces can hardly cite constitutional arguments.

In 1966, the Royal Commission on Taxation (Carter Commission) recommended imposing a retail sales tax jointly with the provinces (thus a form of NST), to replace the federal sales tax applied to manufacturers. The provinces were to be responsible for collecting this tax. The Commission considered "there was merit in the provinces taking prime responsibility for one of the major revenue sources" and recommended:

> that the federal government should try to negotiate a transfer of sales tax room to the provinces in exchange for more federal direct tax room.(3)

During the NST negotiations from 1987 to 1989, however there is nothing to show that Ottawa was prepared to offer the provinces such a compromise as regards taxation powers in order to gain more acceptance for its plan. On the contrary, there is every reason to believe the federal authorities took a hard line during the negotiations and perhaps did not really try to conclude an agreement. In fact, it was learned from a confidential provincial source that the provinces were surprised when

---

(3) Royal Commission on Taxation, Report, Volume V, Queen's Printer, Ottawa, 1966, p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

talks were broken off on 24 April 1989, for the negotiations were supposed to resume after the federal budget was tabled. Did Ottawa feel compelled to act in this way because of time constraints? Examples from abroad make it clear that the process of introducing such a tax is lengthy and complex. In view of loss of revenue and the electoral cost, the Minister probably felt he could no longer afford to delay before announcing the proposed new tax.

At their meeting in Quebec in August 1989, the provincial premiers agreed that negotiations with Ottawa should resume with a view to introducing a new and improved tax.

POLITICAL ARGUMENTS

The gist of the provinces' political arguments is that they would lose autonomy and flexibility as a result of the proposal. A report prepared for the New Brunswick Government in 1987(4) recommended rejecting any agreement with the federal authorities regarding an NST because of the uncertainty of the provinces' sales tax revenue and the loss of their flexibility and control in setting fiscal policy.

A study written for the Ontario Government used a similar argument:

> For Ontario, an important factor is the degree of autonomy the province would lose within the framework of a joint sales tax. At the very least, once a province gave its agreement it would no longer be able to alter the list of tax-exempt goods and services without the agreement of all the other participating governments.(5)

---

(4) Donald Breon, Neil Bruce, et al., Review of the New Brunswick Tax System, Volume II: An Assessment of New Brunswick's Tax System and Recommendations for Reform, Institute for Research on Public Policy, June 1987.

(5) Anne Anderson, Sales Tax Reform: An Overview from Ontario. Current Issue Paper No. 90, Ontario Legislative Research Service, February 1989, p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Though these arguments helped to turn the provinces against an NST, it is now realized that provincial autonomy would be curtailed in any event, with or without an agreement. The provinces' present freedom to set the rate and base of their retail sales taxes would be greatly reduced if Ottawa were also collecting a 9% multi-stage tax on consumption.

As we read in the April 1989 budget,(6) the federal government hopes to raise $17.2 billion in 1989-90 from the present federal sales tax and over $18.3 billion in 1990-91. The revenue that would be raised by the 9% multi-stage sales tax as early as 1991 is estimated at $24 billion.(7) As for the provinces, their retail sales taxes brought in over $16.5 billion in 1988-89 (see Table 1). Surely there must be limits to what two governments can collect by taxing consumption.

The provincial governments' loss of room to manoeuvre in fiscal matters is probably the only indisputable argument they have with which to oppose the introduction of a federal tax on consumption. There can be no war of statistics on this front. This restriction on legislative power would be particularly tight for provinces that do not themselves administer corporate and personal income tax. We can expect, however, that this argument will not be well received in Ottawa, for cooperative federalism goes only so far.

FISCAL ARGUMENTS

The effects of a federal multi-stage sales tax on the financial situation of the provinces remain to be determined. They would be felt in four areas: on provincial sales tax revenue, on provincial direct taxation revenue, on federal-provincial funding and fiscal agreements and on provincial expenditures.

---

(6) Department of Finance, Budget Papers, Ottawa, 27 April 1989, p. 7.

(7) It is quite possible that Canada, like most of the countries that tax consumption by means of a multi-stage tax, would increase its rate in the near future. VATs are commonly called "milch cows." In the Canadian context, each percentage point increase would give $2.6 billion to the federal government; thus there would be a strong temptation to increase the rate of the tax.

FEDERAL SALES TAX AND PROVINCIAL RETAIL SALES TAX REVENUE, 1979-80 TO 1990-91

31 MARCH OF EACH YEAR
MILLIONS OF DOLLARS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(e)	1990(e)	1991(e)
CANADA	4,651.0	5,355.C	6,148.0	5,842.0	6,561.0	7,592.0	9,345.0	11,972.0	12,927.0	15,820.0	17,200.0	18,320.0
Newfoundland	212.4	237.9	250.4	264.9	318.1	334.7	359.6	406.1	444.0	477.3		
Prince Edward Island	26.9	35.2	40.2	44.0	52.8	57.0	61.5	63.6	72.5	80.0		
Nova Scotia	192.1	204.1	215.5	285.1	341.8	395.6	444.8	476.9	524.6	570.3		
New Brunswick	187.3	192.2	205.4	221.3	313.8	354.3	408.8	446.2	485.0	531.9		
Quebec	1,592.7	1,665.1	1,714.9	1,865.3	2,194.5	2,488.1	3,082.6	3,533.7	3,900.0	4,247.6		
Ontario	2,436.6	2,590.8	2,882.9	3,455.0	3,917.3	4,470.1	5,073.5	5,654.5	6,353.0	7,866.0		
Manitoba	227.2	243.2	269.0	272.2	362.0	397.2	442.7	469.2	590.0	596.0		
Saskatchewan	250.1	304.7	321.1	316.5	344.5	349.9	379.7	361.1	467.3	481.4		
Alberta									15.0	22.0	23.0	
British Columbia	640.9	738.3	1,141.5	1,010.1	1,213.7	1,347.9	1,473.9	1,564.9	1,472.0	1,669.3		
PROVINCIAL TOTAL	5,766.2	6,211.5	7,040.9	7,734.4	9,058.5	10,194.8	11,727.1	12,976.2	14,323.4	16,541.8		

(e): Estimated

SOURCE: Statistics Canada

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Effects on Provincial Sales Tax Revenue

The proposed federal sales tax would affect the provinces' indirect tax revenue. The extent would depend on the new definition of the tax base, the effective federal sales tax rate and the elasticity of the demand for taxable goods and services.

1. Tax Base

The federal plan provides for a very broad tax base that would, however, exclude medical equipment, prescription drugs and basic groceries. The planned changes in the federal tax base would tend to increase or decrease the amount of provincial revenue. The narrower the provincial base in comparison to Ottawa's, the less the proposed tax would be likely to influence provincial retail sales tax revenue. Thus it is clear that for goods and services not taxed provincially, such as furniture in Quebec, provincial revenue would not be affected.

The provincial retail sales tax base includes federal sales tax, where applicable. Consequently, provincial tax is calculated, for certain goods and services, on a retail sales price that includes federal tax. The provincial revenue from retail sales would necessarily be lower if the tax base did not include the multi-stage federal tax, but we do not know exactly what would happen if it did.

Certain goods or services are now subject to provincial tax[8] and excluded from the federal tax base (in Manitoba, for example, labour costs for repairs and temporary lodging services). It is easy to see that if Ottawa were to use a new base including the goods and services now included in the provincial tax bases, provincial government revenue from those goods and services could increase. At the same time, the demand for goods and services taxed by both levels of government could decrease, because of the increase in after-tax prices, and this would slightly reduce the increase in provincial revenue. Alberta has no provincial sales tax.

---

(8) For a comparison of provincial tax bases, see A.J. Robinson, The Retail Sales Tax in Canada, Canadian Tax Paper 77, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986; and Manitoba Department of Finance, Provincial Sales Tax Comparison, 20 April 1988, 58 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Since 1 June 1987, however, a 5% tax has been applied to the rental of motel or hotel rooms. Clearly, if Ottawa imposed a 9% tax on the value added offered by the hotel, the provincial tax base would increase by that amount: the effective provincial tax rate would be 5.45% and revenue would increase. If the demand was not sensitive to the price increase, this hidden provincial tax rate would translate into additional revenue of over $2 million in 1989-90.

For goods and services already subject to federal and provincial tax, the effects of the proposed federal tax on revenue are unclear. We must therefore look at the effective tax rate and the elasticity of the demand for taxable goods and services.

2. Effective Tax Rate

The effective sales tax rate is the percentage of the final sales price of a product which represents tax. Under the present system, this is difficult to calculate. On the one hand, manufacturing input sold to manufacturers is taxed, and part of this tax is passed on to consumers. On the other hand, if there are several middlemen before the retailer (manufacturers, distribution firms and wholesalers), and if competition is strong, the federal sales tax burden may not be passed on proportionately to the consumer. This is especially true if profit margins are higher, as with luxury goods.(9) Conversely, if there are few or no middlemen, as in the automotive or telecommunications industries, the federal sales tax is all passed on to the consumer. The June 1987 White Paper on tax reform included a table showing that the effective federal tax rate on goods subject to 12% tax averaged out to 7.26% (see Table 2 for a modification of these data to take into account the increase in this tax to 13.5%).

---

(9) Let us suppose that a manufacturer, a wholesaler and a retailer have 20% profit margins and federal sales tax is 13.5%. A product worth $100 is sold to the wholesaler at a cost of $113.50, resold to the retailer for 147.55 and retailed to the consumer for $191.82. The effective tax rate is 7% (in other words, $13.5/$191.82). It is easy to see that the greater the profit margin, the lower the ratio of federal tax to retail price.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 2

EFFECTIVE FEDERAL TAX RATE ON A SAMPLE OF DOMESTIC GOODS

	Average rate (%)
Commodities with 13.5% statutory rate	
Luggage, purses and wallets	6.17
Blankets, bed sheets and towels	5.77
Carpets, rugs and mats	8.43
Household textiles	7.08
Household furniture	7.54
Small appliances	10.16
Kitchen utensils	6.91
Household air cleaning machinery	8.36
Household appliances	9.10
Hand tools	5.82
Power tools	8.57
Builder's hardware	9.11
Brooms and brushes	7.08
Smokers' accessories	5.07
Glassware and glass products	6.13
Garbage bags, paper plates	10.47
TV, radios, stereos	9.39
Electric light bulbs, lamps	5.88
Office furniture	10.35
Office and stationery supplies	6.66
Office machines and equipment	12.60
Household cleaning components	8.75
Tires	9.35
Auto parts	6.65
Recreation vehicles	9.70
Batteries	5.88
Lubricating oil and grease	9.02
Canoes, sail boats	1.64
Watches and clocks	7.08
Photographic equipment	10.91
Jewellery	5.28
Sporting equipment	8.49
Toys and game sets	9.61
Cosmetics	8.72
Paint, varnish, wallpaper	10.21

N.B. The effective sales tax rate is the percentage of a commodity's final selling price represented by tax. The figures in this table are derived from those published in the White Paper entitled "Tax Reform 1987: Sales Tax Reform" (Table 2.2, p. 17). To reflect the rise in the statutory rate from 12 to 13.5%, the original figures were multiplied by 1.125. For the group of commodities "Paint, varnish, wallpaper," the effective rate published in 1987 was multiplied by 1.6875.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the new multi-stage indirect taxation system, the entire burden of the sales tax would be borne by the final consumer. The effective tax rate would thus be 8.26% (or, for goods worth $100, $9/$109). Consequently, if the effective tax rate on a product is at present higher than 8.26%, the provinces would suffer a decrease in tax revenue on that product, since the retail sales price would decrease. This would be the case for alcohol, tobacco products, telecommunications services and automotive vehicles. In this last case, the real tax rate is probably close to 11.9% (or 13.5/113.5), and it is reasonable to believe that the tax burden is almost entirely passed on to the consumer. Conversely, if the effective tax is at present lower than 8.26%, as is the case with goods such as jewellery that have a large profit margin, the provinces should see their revenue increase To take another example, automotive parts are now taxed at 13.5%, for an average effective rate of 6.65%. As prices increase, provincial revenue from them should also rise.

3. Elasticity of the Demand for Taxable Goods and Services

In order to assess the impact of the proposed tax on provincial revenue, we must also know the elasticity of the demand for taxable goods and services. If consumers were particularly responsive to variations in price, the demand for goods and services subject to lower federal taxes could increase more than the absolute decrease in taxes, which would increase provincial revenue. Conversely, the decrease in the demand for goods and services subject to higher taxes could be greater, in absolute terms, than the tax increase, which would translate into a decrease in provincial revenue. Finally, if the demand was not responsive to the tax increase, provincial revenue would vary according to price fluctuations after the tax was introduced.

The federal government intends, for example, to tax lottery tickets, gambling and pari-mutuel betting. In the case of provincial lotteries, if consumers are very sensitive to increases in ticket prices, we could expect a significant drop in demand, which would reduce revenues for lottery corporations and racetracks, and consequently the provinces. There are alternatives to raising ticket prices. Corporations could reduce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

their payments to provincial governments by absorbing the entire cost of the tax. This decision would cause the greatest decrease in revenue: Loto-Quebec has estimated it at $40 to $50 million. Lottery officials have two other choices: reduce the prize money paid to winners or reduce the probability of winning. The second solution is believed to be the best, because consumers are not sensitive to such subtle changes as a reduction in probability, and governments would thus minimize their losses.

4. Evaluation of Effects

Thus we see that the effects of the proposed GST on provincial revenue from taxes on consumption are difficult to assess. We need to know the tax base, the effective federal tax rate and the elasticity of demand in relation to prices before we can quantify them. The provinces must be especially careful when they argue that the goods and services tax would reduce their revenue, for its positive effects may well outweigh its negative impact.

On 9 August 1989, the day after the Technical Paper(10) was released, several commentators claimed that total provincial revenue would increase by $400 million thanks to the broader new base. Ontario Treasurer Robert Nixon estimated that his province would receive an additional $170 million from the tax on consumption.

B. Effects on Direct Taxation

In order to help middle-income taxpayers, the August 1989 Technical Paper announced that the middle marginal income tax rate would be reduced from 26 to 25% in 1991. This reduction over the whole country would cost the federal government $700 million. One quarter of this would be the loss from Quebec, which administers its own provincial income tax. In the other nine provinces, provincial income tax (administered for them by the federal government) is set at 55% of federal income tax. Thus these provinces would stand to lose some $289 million, by the 1% reduction.

---

(10) Department of Finance, Goods and Services Tax: Technical Paper, August 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Effects on Federal-Provincial Agreements

Within the framework of established funding programs, the federal government intends to raise the amounts paid to the provinces. The formula used to calculate the amount of transfers takes into consideration the provincial gross domestic product (GDP) and population size. Since the government forecasts that the proposed tax would in the longer term cause a 1.4% increase in the provincial GDP, the provinces could receive more money from the federal authorities, in fact $300 million more (in 1991 dollars). This could only happen, however, after all the gains from the GST materialized. According to the government's best hypothesis, by 1994 the GDP would only have increased by 0.7%. Consequently, the provinces would have access to only a fraction of the promised amounts.

Section 125 of the Constitution Act, 1867 gives the federal and provincial governments reciprocal exemption from sales tax. Despite this constitutional protection, six provinces (Quebec, Ontario and the Atlantic Provinces) agreed with the federal government in 1977 to introduce a fiscal reciprocity system, which British Columbia and Manitoba joined in 1983. Under this system, the provinces do not claim the federal sales tax refund they are entitled to, and Ottawa does the same for sales tax levied by the provinces. According to the government, these agreements do not lead to any appreciable transfer of funds between the two levels of government. This fiscal reciprocity system would terminate when the GST came into effect.

Reciprocity now favours some provinces, for they pay out less in federal taxes than Ottawa does in provincial taxes. In 1988, the province of Quebec had a positive balance of some $22 million because of this system (the amount is probably lower now, since the basic federal sales tax rate has since risen from 12 to 13.5%). These provinces stand to lose from the negotiations regarding the new rules applicable to the two levels of government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Effects on Provincial Expenditures

1. Purchases by Public Sector Agencies

The greater part of purchases by certain public sector agencies (hospitals, municipalities, libraries, schools, colleges and universities) would be exempt from the proposed tax; in other words, tax would not be applied at the final stage in the purchasing process. These agencies would thus receive a partial refund of the sales tax payable on their inputs.

The government plans to establish four average refund percentages, one for hospitals, one for municipalities, one for schools and one for colleges and universities. If the partial sales tax exemption was not sufficient to prevent the sales tax reform from increasing their tax burden, operating costs for some of these agencies could rise. It is easy to see that if an agency consumes goods and services that are taxed higher than the average rate, the adjustment factor for refund purposes would not meet the amount of federal tax actually paid.

These agencies could also tend to meet their own needs as far as possible in order to avoid the burden of the GST. For example, we could see municipalities repairing their own roads instead of calling in private firms. These agencies might need financial assistance, which could increase the expenditure burden on provincial governments.

2. Inflation

The federal government maintains that the proposed sales tax would cause a one-time increase of 2.25% in the Consumer Price Index (CPI). As many payments made by the provinces are indexed to the cost of living (such as social assistance and public sector employees' pension plan benefits), it is predictable that provincial expenditures in this area would increase.

The provincial share of cost-shared general assistance program payments, for example, totalled $3.26 billion as at 31 March 1988.(11) If we assume that social assistance transfers would be indexed

---

(11) Data provided by the Program Finance Division, Canada Assistance Plan Directorate, Health and Welfare Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to variations in the CPI, provincial expenditures would increase by $73.3 million (in 1988 dollars).

CONCLUSION: GST OR NST?

The provinces are faced with a fait accompli: Ottawa plans to introduce unilaterally a multi-stage 9% tax. The provinces make many arguments against this measure. As we have seen, the constitutional arguments are groundless. The political arguments and regional concerns have some merit, but we can expect very few people to be aware of them. As for the fiscal arguments, and in particular the impact of the GST on indirect taxation revenue, the provinces would first have to prove that the adverse effects of the tax outweighed its positive ones (unless federal tax was excluded from retail sales prices, in which case provincial criticism would clearly be justified). The loss in revenue caused by the reduction in the middle marginal income tax rate from 26 to 25% would be very costly for every province except Quebec. Some provinces could lose the slight advantage afforded them by the fiscal reciprocity agreement they have with Ottawa. The effect on the amounts transferred to the provinces within the framework of established funding programs still remains to be determined, and much is unclear at present about the impact of the GST on provincial expenditures. We do know that the indexing of the allowances paid out by the provinces could be expensive. The provinces' fiscal balance is thus difficult to evaluate.

Perhaps the provinces will ultimately decide to participate in an NST. The main advantages of such a shared tax would be a significant reduction in administration and compliance costs and increased economic effectiveness because there would be fewer distortions. During the hearings held by the House of Commons Finance Committee on 15 August 1989, the government stated that with an NST, the GDP would increase by more than 2%, compared to the 1.4% predicted under the system now proposed.

There are also disadvantages to provincial participation, however. It is difficult to estimate in advance what revenue the provinces could derive from a national VAT. The taxation of goods and services not

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

at present taxed by the federal government would have effects on consumer habits and economic activity that are difficult to evaluate. Broadening the federal tax base under an NST system would have different effects on each of the provincial bases, with the heaviest impact on those provinces with the narrowest bases, such as Quebec.

Moreover, a common tax base applied all across the country would substantially reduce provincial governments' room to manoeuvre in indirect taxation. Once the NST was in place, the provinces would probably have very little influence on defining the tax base. The only choice left to them would be to raise or lower their respective rates. This loss of autonomy in setting tax policy would be especially noticeable in provinces that do not administer their own corporate and personal income tax. Furthermore, as we have seen, provincial autonomy would be eroded even if the provinces did not participate in an NST. If we assume that there are limits to what two governments can obtain by taxing consumption, the provinces' freedom to act in fiscal matters would certainly be greatly eroded under the federal goods and services tax system.

The other problem with an NST is that the provinces would have to bear the full weight of resentment towards a tax of between 9 and 18%, depending on the province, for this tax would be imposed and administered by the provinces. Alberta, for example, would have everything to lose, while Ottawa would shift the blame by giving the provinces the burden of administering the tax. It is only surprising that Ottawa has not relied more on this strategy and pushed harder in negotiations with the provinces. With a tax like this the federal government would not stand to lose anything in political terms.

We can thus say that the provinces may perhaps be well advised at present not to participate in federal plans for an NST. Once the proposed federal tax was implemented, they would be better placed to estimate the revenue that it would generate. Moreover, they could observe the workings of a VAT closely and so better evaluate its economic and administrative consequences and distributive effects.

Even more important for the provinces, their refusal to participate in an NST leaves the federal government on its own to carry

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the political and electoral burden of sales tax reform. The provinces can only congratulate themselves on what they have done. The debate now taking shape could be long and carry a very high political price, and Ottawa will have to go alone against formidable opposition.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

Sections of the Constitution Act, 1867 governing taxation powers

- 91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, - [...]

  3. The raising of Money by any Mode or System of Taxation. [...]

- 92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, - [...]

  2. Direct taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes. [...]

  9. Shop, Saloon, Tavern, Auctioneer, and other Licences in order to the raising of a Revenue for Provincial, Local, or Municipal Purposes. [...]

- 121. All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces.

- 122. The Customs and Excise Laws of each Province shall, subject to the Provisions of this Act, continue in force until altered by the Parliament of Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- 123. Where Customs Duties are, at the Union, leviable on any Goods, Wares, or Merchandises in any Two Provinces, those Goods, Wares, and Merchandises may, from and after the Union, be imported from one of those Provinces into the other of them on Proof of Payment of the Customs Duty leviable thereon in the Province of Exportation, and on Payment of such further Amount (if any) of Customs Duty as is leviable thereon in the Province of Importation.

- 124. Nothing in this Act shall affect the Right of New Brunswick to levy the Lumber Dues provided in Chapter Fifteen of Title Three of the Revised Statutes of New Brunswick, or in any Act amending that Act before or after the Union, and not increasing the Amount of such Dues; but the Lumber of any of the Provinces rather than New Brunswick shall not be subject to such Dues.

- 125. No Lands or Property belonging to Canada or any Province shall be liable to taxation.

BP-210F

Étude générale

LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES: PERSPECTIVE PROVINCIALE

Richard Domingue
DIVISION DE L'ÉCONOMIE

Septembre 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-2/210F

ISBN 0-660-92864-7

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
ARGUMENTS CONSTITUTIONNELS	2
A. Répartition des pouvoirs de taxation	2
B. Pouvoirs illimités du gouvernement fédéral	4
ARGUMENTS POLITIQUES	5
ARGUMENTS FISCAUX	7
A. Effets sur les recettes des taxes de vente provinciales	7
1. Assiette fiscale	7
2. Taux effectif de taxation	10
3. Élasticité de la demande des produits et services taxés	12
4. Évaluation des effets	13
B. Effets sur la taxation directe	13
C. Effets sur les accords fédéraux-provinciaux	14
D. Effets sur les dépenses des provinces	15
1. Achats d'organismes du secteur public	15
2. Inflation	16
CONCLUSION: TPS OU TVN?	16
ANNEXE	

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES: PERSPECTIVE PROVINCIALE

INTRODUCTION

La réforme des taxes à la consommation est toujours difficile dans un régime politique fédéral, car le même système de taxation est généralement présent à plus d'un niveau de gouvernement. Des pays à constitution fédérale, seulement l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest possèdent une taxe multistade sur la consommation. L'Australie, le Canada, la Suisse et les États-Unis taxent la consommation au niveau de la fabrication, des grossistes ou des ventes au détail. Le Canada est le seul pays à tenter actuellement d'introduire une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au niveau fédéral, parallèlement aux taxes de vente provinciales déjà en place(1).

En effet, le 24 avril 1989, le ministre des Finances, Michael Wilson, a annoncé que le gouvernement fédéral allait établir, seul, la taxe sur les produits et services (TPS), taxe de vente multistade appliquée à la valeur ajoutée. Les négociations avec les gouvernements provinciaux concernant une taxe de vente nationale (TVN), c'est-à-dire une taxe composée d'un taux fédéral uniforme et de taux provinciaux variables appliqués à une assiette commune aux provinces et à Ottawa, étaient interrompues jusqu'à nouvel ordre. Les autorités fédérales disaient que les provinces ne réalisaient pas l'urgence de la démarche, mais le Ministre ne rejetait pas l'idée d'une participation future des provinces.

---

(1) Une situation semblable pourrait apparaître aux États-Unis si l'administration américaine envisageait la mise en place d'une TVA fédérale. Des discussions à ce sujet ont eu lieu au milieu des années 80. Plusieurs universitaires et hommes politiques suggéraient alors une TVA dans le but de résoudre les problèmes budgétaires, mais l'administration Reagan a rejeté l'idée à cause de la régressivité de la taxe, des risques d'inflation et du danger que les recettes obtenues ne permettent d'augmenter trop facilement la bureaucratie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Face à la décision unilatérale d'Ottawa, le ministre des Finances de l'Ontario, Robert Nixon, a déclaré qu'il n'était pas profondément déçu, et son homologue de la Colombie-Britannique, Mel Couvelier, a applaudi en disant qu'Ottawa montrait son sens des responsabilités devant des problèmes budgétaires croissants. On peut s'étonner de tels commentaires. D'ailleurs, comme plusieurs s'y attendaient, les provinces se sont opposées au projet de taxe une fois qu'elles en ont connu les détails. Au lendemain de leur conférence tenue à Québec les 21 et 22 août 1989, les premiers ministres provinciaux ont fait connaître leur opposition et demandé à leurs fonctionnaires d'évaluer les effets économiques possibles de la taxe et de rédiger des rapports qui devraient être rendus publics au mois de novembre 1989.

Les impacts sectoriels de la taxe proposée se feraient sentir différemment dans les diverses provinces. On sait par exemple que celles qui possèdent des industries moins capitalistiques ou qui exportent moins que les autres gagneraient peu sur le plan de l'efficacité, et que celles qui consomment plus de services perdraient sur le plan de la progressivité du fardeau fiscal. Les effets microéconomiques et macroéconomiques et, par conséquent, les plaintes varieraient d'une province à l'autre.

Certaines provinces s'opposeront au geste fédéral en invoquant, outre les effets économiques de la taxe, des arguments comme l'inconstitutionnalité de la démarche fédérale, la réduction de leur marge de manoeuvre politique et les effets négatifs de la réforme sur leur régime fiscal. Le présent document examine les préoccupations constitutionnelles, politiques et fiscales des provinces qui prélèvent des taxes sur les ventes au détail relativement au projet de taxe fédérale sur les produits et services. Comme on le verra, quelques-uns des arguments qu'elles tenteront d'utiliser sont erronés et d'autres restent encore à prouver.

ARGUMENTS CONSTITUTIONNELS

A. Répartition des pouvoirs de taxation

Les pouvoirs de taxation des deux paliers de gouvernement sont définis aux paragraphes 91(3), 92(2) et 92(9) et aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

articles 121, 122, 123, 124 et 125 de la Loi constitutionnelle de 1867 (voir l'annexe). Les auteurs de la Constitution ont établi une distinction entre la taxation directe et la taxation indirecte, s'inspirant de John Stuart Mill, qui définissait la première comme celle qui est perçue de la personne même qui doit la payer et la seconde comme celle qui est perçue d'une personne qui la récupérera sur une autre personne(2). À l'époque, les sources de recettes des gouvernements se limitaient à trois impôts: douane, accise et impôt foncier. Les paragraphes 92(2) et 92(9) et l'article 121 visaient à limiter les provinces à la taxation directe, restreinte à l'impôt foncier, tandis que le gouvernement fédéral se réservait l'impôt indirect, c'est-à-dire les taxes d'accise et les tarifs douaniers.

Les autorités percevaient d'autres formes d'impôts à titre de sources temporaires de recettes en cas d'urgence. L'effort de guerre de 1914 à 1918 imposa des besoins financiers tels que les autorités fédérales durent introduire l'impôt sur les sociétés (1916), l'impôt sur le revenu des particuliers (1917) et la taxe de vente fédérale actuelle (1924). Ces trois nouvelles formes de taxation devaient être temporaires, mais la dépression des années 30 mit en veilleuse les intentions du gouvernement à cet égard. La Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois), nommée en 1937, fut notamment chargée d'étudier la fiscalité canadienne dans le but d'évaluer son efficacité et sa progressivité. Dans son rapport publié en 1940, elle critiquait les taxes à la consommation en raison de leur effet cumulatif et de leur régressivité. Elle recommandait donc l'élimination de la taxe fédérale de vente perçue par les fabricants. La mise en application de ses recommandations s'avéra toutefois impossible, compte tenu des besoins financiers supplémentaires de l'effort de guerre du Canada de 1939 à 1945.

Les provinces faisaient face, elles aussi, à des contraintes budgétaires grandissantes. Dès les années 20, elles taxaient l'essence et, dès 1939, toutes, à l'exception de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, imposaient les revenus des particuliers. Au niveau des ventes

---

(2) La distinction de J.S. Mill est illusoire. En effet, la taxation directe suppose que la taxe est supportée par la personne visée; toutefois, quiconque est familier avec l'incidence fiscale sait que plusieurs formes de taxation directe s'abattent ultimement sur autrui.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

au détail, Montréal, en 1935, fut la première juridiction à taxer (à 2 p. 100) les ventes faites sur son territoire. L'Alberta fut la première province à introduire une taxe de vente au détail, de 1936 à 1937, mais c'est à la Saskatchewan que revient le titre d'avoir imposé de façon permanente les ventes au détail en 1937, suivie du Québec en 1940, de la Colombie-Britannique en 1948, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve en 1950, de la Nouvelle-Écosse en 1959, de l'Île-du-Prince-Édouard en 1960, de l'Ontario en 1961 et du Manitoba en 1967.

B. Pouvoirs illimités du gouvernement fédéral

Le gouvernement du Québec n'a pas mis de temps à dénoncer la décision du gouvernement fédéral concernant la TPS, en arguant de son inconstitutionnalité. Il a soutenu qu'il s'agissait d'une ingérence flagrante dans un champ de taxation réservé aux provinces et obtenu une opinion légale selon laquelle le gouvernement fédéral outrepassait ses pouvoirs constitutionnels. Toutefois, seul le Québec a joué la carte constitutionnelle dans son opposition à la décision fédérale. Dans le communiqué final de leur conférence de Québec, les premiers ministres des provinces ont parlé, de façon plus modérée, d'ingérence dans une juridiction traditionnellement provinciale.

Pourtant, l'interprétation du paragraphe 91(3) donne au gouvernement fédéral des pouvoirs de taxation qui sont illimités. Puisqu'il n'existe aucune contrainte juridique à ce sujet dans la Constitution, les autorités fédérales peuvent utiliser n'importe quel mode de taxation et ce, même s'il fait double emploi avec ceux des provinces. Ces dernières ne peuvent donc guère invoquer d'arguments constitutionnels.

En 1966, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) avait recommandé l'application d'une taxe de vente au détail conjointement avec les provinces (donc, une forme de TVN), dans le but de remplacer la taxe de vente fédérale appliquée au niveau des fabricants. Les provinces devaient être responsables de la perception de la taxe. La Commission était d'avis qu'"il y [aurait] du bon à ce que les provinces assument la responsabilité presque entière d'une des principales sources de recettes" et recommandait:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> que le gouvernement fédéral cherche à s'entendre avec les provinces afin que celles-ci lui cèdent plus de terrain dans le domaine de l'imposition directe en échange d'une place plus grande dans le domaine de l'imposition indirecte(3).

Lors des négociations sur une TVN de 1987 à 1989, rien n'indique qu'Ottawa était prêt à offrir aux provinces un tel compromis sur le plan des pouvoirs de taxation dans le but de mieux faire accepter sa démarche. Au contraire, tout laisse croire que les autorités fédérales ont adopté une ligne dure lors des négociations et n'ont peut-être pas véritablement cherché à conclure un accord. En fait, d'une source provinciale confidentielle, on a pu apprendre que les provinces ont été surprises par l'abandon des pourparlers le 24 avril 1989, car les négociations devaient reprendre après le dépôt du budget fédéral. Ottawa s'est-il senti obligé d'agir ainsi pressé par le temps? Les exemples étrangers sont clairs à ce sujet: le processus de mise en place d'une telle taxe est long et complexe. À cause du manque à gagner et du coût électoral, il est probable que le Ministre ne pouvait pas se permettre de retarder plus longtemps l'annonce de la nouvelle taxe sur les produits et services.

À leur conférence tenue à Québec en août 1989, les premiers ministres provinciaux se sont entendus pour dire que les négociations devaient reprendre avec Ottawa, en vue de la mise en place d'une nouvelle taxe améliorée.

ARGUMENTS POLITIQUES

Les arguments politiques des provinces se résument à la perte d'autonomie et de flexibilité qu'elles subiraient. Dans un rapport préparé en 1987 pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick(4), on

---

(3) Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Rapport, tome 5, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 6-7.

(4) Donald Breon, Neil Bruce et al., Review of the New Brunswick Tax System, Volume II: An Assessment of New Brunswick's Tax System and Recommendations for Reform, Institut de recherches politiques, juin 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommandait le rejet de toute entente avec les autorités fédérales concernant une TVN à cause de l'incertitude des recettes provinciales provenant de la taxe de vente et de la perte de flexibilité et de contrôle dans l'établissement des politiques fiscales.

Une étude préparée pour le gouvernement de l'Ontario utilisait un argument similaire:

> Pour l'Ontario, un facteur important est l'étendue de la perte d'autonomie des provinces dans le cadre d'une taxe de vente conjointe. À tout le moins, une fois donné son accord, la province ne pourrait plus modifier la liste des produits et services exemptés de la taxe sans obtenir l'accord de tous les autres gouvernements participants(5).

Même si ces arguments ont, en partie, incité les provinces à ne pas vouloir d'une TVN, on réalise maintenant qu'avec ou sans entente, l'autonomie provinciale serait de toute façon réduite. En effet, la liberté dont jouissent les provinces pour fixer le taux et l'assiette de leur taxe sur les ventes au détail serait grandement diminuée si Ottawa percevait lui aussi sur la consommation une taxe multistade de 9 p. 100.

Comme on pouvait le lire dans le budget d'avril 1989(6), le gouvernement fédéral espère tirer de l'actuelle taxe de vente fédérale 17,2 milliards de dollars en 1989-1990 et plus de 18,3 milliards de dollars en 1990-1991. On a estimé à 24 milliards les recettes que procurerait dès 1991 la taxe de vente multistade de 9 p. 100(7). Quant aux provinces,

---

(5) Anne Anderson, Sales Tax Reform: An Overview from Ontario, Current Issue Paper No. 90, Ontario Legislative Research Service, février 1989, p. 22.

(6) Ministère des Finances, Documents budgétaires, Ottawa, 27 avril 1989, p. 7.

(7) Il est fort possible que le Canada imite la plupart des pays qui taxent la consommation au moyen d'une taxe multistade en augmentant son taux dans un avenir rapproché. On tend à qualifier les TVA de "vaches à lait". Dans le contexte canadien, chaque hausse d'un point de pourcentage rapporterait 2,6 milliards de dollars au gouvernement fédéral. La tentation d'accroître le taux de la taxe sera donc grande.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

leurs taxes sur les ventes au détail leur rapportaient plus de 16,5 milliards en 1988-1989 (voir le tableau 1). De toute évidence, il doit y avoir des limites à ce que deux gouvernements peuvent percevoir par les taxes à la consommation.

La perte de la marge de manoeuvre des provinces en matière fiscale est probablement le seul argument incontestable dont elles disposent pour s'opposer à l'introduction d'une taxe fédérale à la consommation. Il ne peut y avoir de guerre de statistiques à ce sujet. Cette limitation des pouvoirs législatifs serait encore plus contraignante pour les provinces qui n'administrent pas elles-mêmes l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers. On peut toutefois supposer que cet argument ne sera guère bien accueilli à Ottawa, le fédéralisme coopératif ayant des limites.

ARGUMENTS FISCAUX

Une taxe de vente multistade imposée au niveau fédéral aurait des conséquences encore indéterminées sur la situation financière des provinces. Ces effets se feraient sentir à quatre niveaux: sur les recettes des taxes de vente provinciales, sur les recettes de la taxation directe par les provinces, sur les accords fédéraux-provinciaux en matière de financement et de fiscalité et sur les dépenses des provinces.

A. Effets sur les recettes des taxes de vente provinciales

La taxe fédérale proposée aurait des effets sur les recettes de la taxation indirecte des provinces. Leur ampleur dépendrait de la nouvelle définition de l'assiette de taxation, du taux effectif de la taxe de vente fédérale et de l'élasticité de la demande des produits et services taxés.

1. Assiette fiscale

La mesure fédérale prévoit une assiette fiscale très large qui exclurait toutefois notamment les appareils médicaux, les médicaments sur ordonnance et les produits alimentaires de base. Les changements prévus à l'assiette fiscale fédérale auraient des effets, à la hausse ou à la baisse, sur le montant des recettes provinciales. Plus l'assiette

RECETTES PROVENANT DE LA TAXE DE VENTE FÉDÉRALE ET DES TAXES PROVINCIALES SUR LES VENTES AU DÉTAIL - 1979-1980 À 1990-1991

AU 31 MARS DE CHAQUE ANNÉE
EN MILLIONS DE DOLLARS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(e)	1990(e)	1991(e)
CANADA	4 651,0	5 355,0	6 148,0	5 842,0	6 561,0	7 592,0	9 345,0	11 972,0	12 927,0	15 820,0	17 200,0	18 320,0
Terre-Neuve	212,4	237,9	250,4	264,9	318,1	334,7	359,6	406,1	444,0	477,3		
Î.-P.-É.	26,9	35,2	40,2	44,0	52,8	57,0	61,5	63,6	72,5	80,0		
Nouvelle-Écosse	192,1	204,1	215,5	285,1	341,8	395,6	444,8	476,9	524,6	570,3		
Nouveau-Brunswick	187,3	192,2	205,4	221,3	313,8	354,3	408,8	446,2	485,0	531,9		
Québec	1 592,7	1 665,1	1 714,9	1 865,3	2 194,5	2 488,1	3 082,6	3 533,7	3 900,0	4 247,6		
Ontario	2 436,6	2 590,8	2 882,9	3 455,0	3 917,3	4 470,1	5 073,5	5 654,5	6 353,0	7 866,0		
Manitoba	227,2	243,2	269,0	272,2	362,0	397,2	442,7	469,2	590,0	596,0		
Saskatchewan	250,1	304,7	321,1	316,5	344,5	349,9	379,7	361,1	467,3	481,4		
Alberta									15,0	22,0	23,0	
C.-B.	640,9	738,3	1 141,5	1 010,1	1 213,7	1,347,9	1 473,9	1 564,9	1 472,0	1 669,3		
TOTAL PROVINCIAL	5 766,2	6 211,5	7 040,9	7 734,4	9 058,5	10 194,8	11 727,1	12 976,2	14 323,4	16 541,8		

(e): Estimation.

SOURCE: Statistique Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinciale est étroite par rapport à celle d'Ottawa, moins la taxe proposée risquerait d'influencer les recettes des taxes provinciales sur les ventes au détail. Ainsi, il est clair qu'en ce qui a trait aux biens et services non taxés au niveau provincial, comme les meubles au Québec, on n'observerait aucune influence sur les recettes provinciales.

L'assiette provinciale de taxation des ventes au détail inclut, le cas échéant, la taxe de vente fédérale. Par conséquent, la taxe provinciale est calculée, pour certains produits et services, sur un prix de vente au détail qui comprend la taxe fédérale. Les recettes que les provinces tireraient des ventes au détail seraient nécessairement inférieures si leur assiette fiscale excluait la taxe fédérale multistade, mais on ne sait pas au juste ce qui arriverait dans le cas contraire.

Ainsi, certains produits ou services sont présentement taxés au niveau provincial(8) et exclus de l'assiette fiscale fédérale (p. ex., au Manitoba, le coût de la main-d'oeuvre pour les réparations ainsi que les services d'hébergement temporaire). Il est facile de voir que si Ottawa taxait une nouvelle assiette comprenant des produits et services actuellement inclus dans les assiettes fiscales provinciales, les revenus des gouvernements provinciaux tirés de ces produits et services pourraient augmenter. Simultanément, il se pourrait que la demande pour les produits et services désormais taxés aux deux niveaux de gouvernement diminue, à cause de la hausse des prix après impôt, ce qui réduirait légèrement la hausse des recettes provinciales. Ainsi, en Alberta, il n'y a pas de taxe de vente provinciale. Toutefois, depuis le 1er juin 1987, une taxe de 5 p. 100 est appliquée à la location de chambres de motel ou d'hôtel. Il est clair que si Ottawa taxait à 9 p. 100 la valeur ajoutée offerte par l'hôtelier, l'assiette fiscale provinciale augmenterait d'autant: le taux effectif de la taxe provinciale serait de 5,45 p. 100 et les recettes augmenteraient. Si la demande était insensible à la hausse de prix, ce

---

(8) Pour une comparaison des assiettes fiscales provinciales, voir A.J. Robinson, The Retail Sales Tax in Canada, Toronto, Canadian Tax Foundation, Canadian Tax Paper 77, 1986; Manitoba, ministère des Finances, Provincial Sales Tax Comparison, 20 avril 1988, 58 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

taux implicite de taxation provinciale se traduirait par des revenus additionnels de plus de 2 millions de dollars de 1989-1990.

En ce qui concerne les biens et services déjà taxés aux niveaux fédéral et provincial, l'effet de la taxe fédérale proposée sur les recettes n'est pas clair. Il faut donc examiner le taux effectif de taxation et l'élasticité de la demande des produits et services taxés.

2. Taux effectif de taxation

Le taux effectif de la taxe de vente est le pourcentage du prix de vente final d'un produit représenté par la taxe. Sous le régime actuel, il est difficile à évaluer. D'une part, les intrants de la fabrication vendus aux manufacturiers sont taxés, et une partie de cette taxe est refilée aux consommateurs. D'autre part, s'il y a plusieurs intervenants avant le détaillant (manufacturiers, firmes de distribution, grossistes) et si la concurrence est forte, il se peut que le fardeau de la taxe de vente fédérale ne soit pas reporté proportionnellement sur le consommateur. Cela est d'autant plus vrai que les marges de profit sont plus élevées, comme pour les biens de luxe(9). À l'inverse, s'il y a peu ou pas d'intervenants, comme dans les industries de l'automobile ou des télécommunications, la taxe de vente fédérale est entièrement refilée au consommateur. Dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de juin 1987, le gouvernement publiait un tableau qui montrait que le taux effectif de la taxe fédérale sur les produits taxés à 12 p. 100 s'établissait en moyenne à 7,26 p. 100 (voir, au tableau 2, une transposition de ces données qui a été faite pour tenir compte de la hausse de la taxe à 13,5 p. 100).

Sous le nouveau régime de taxation indirecte multistade, le fardeau de la taxe de vente serait totalement supporté par le consommateur final. Le taux effectif de taxation serait donc de 8,26 p. 100 (soit, pour un produit de 100 $, de 9 $/109 $). En conséquence, si, pour l'instant,

---

(9) Imaginons un manufacturier, un grossiste et un détaillant ayant des marges de profit de 20 p. 100 et une taxe de vente fédérale de 13,5 p. 100. Un produit valant 100 $ est vendu au grossiste au coût de 113,50 $, revendu au détaillant à 147,55 $ et au consommateur à 191,82 $. Le taux effectif de taxation est de 7 p. 100 (c.-à-d. 13,5 $/191,82 $). Il est facile de voir que plus la marge de profit est grande, plus la part de la taxe fédérale dans le prix de vente au détail tend à diminuer.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 2

TAUX EFFECTIF DE LA TAXE FÉDÉRALE SUR UN ÉCHANTILLON DE PRODUITS DE FABRICATION INTÉRIEURE

	Taux moyen(%)
Produits taxés au taux normal de 13,5 %	
Bagages, sacs à main et portefeuilles	6,17
Couvertures, draps et serviettes	5,77
Tapis, moquettes et paillassons	8,43
Textiles à usage domestique	7,08
Mobilier à usage domestique	7,54
Petits appareils électroménagers	10,16
Ustensiles de cuisine	6,91
Appareils ménagers de purification d'air	8,36
Appareils électroménagers	9,10
Outils manuels	5,82
Outils électriques	8,57
Quincaillerie de construction	9,11
Balais et brosses	7,08
Accessoires pour fumeurs	5,07
Verrerie et produits de verre	6,13
Sacs de poubelle, assiettes en carton	10,47
Téléviseurs, radios, stéréos	9,39
Ampoules électriques et lampes	5,88
Mobilier de bureau	10,35
Papeterie et fournitures de bureau	6,66
Machines et matériel de bureau	12,60
Produits ménagers de nettoyage	8,75
Pneus	9,35
Pièces d'automobiles	6,65
Véhicules de loisirs	9,70
Batteries	5,88
Lubrifiants	9,02
Canots et bateaux à voile	11,64
Montres et horloges	7,08
Matériel photographique	10,91
Bijoux	5,28
Articles de sport	8,49
Jouets et jeux	9,61
Cosmétiques	8,72
Peinture, vernis, papier peint	10,21

NOTE: Le taux effectif de la taxe de vente est le pourcentage du prix de vente final d'un produit représenté par la taxe. Les chiffres contenus dans ce tableau sont dérivés de ceux publiés dans le Livre blanc intitulé Réforme fiscale 1987: réforme de la taxe de vente (tableau 2.1, p. 15). Afin de tenir compte de la hausse du taux normal, qui est passé de 12 à 13,5 p. 100, on a multiplié les chiffres originaux par 1,125. Pour le groupe de produits "Peinture, vernis, papier peint", on a multiplié par 1,6875 le taux effectif publié en 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le taux effectif de taxation d'un produit est supérieur à 8,26 p. 100, les provinces devraient subir une baisse des recettes fiscales liées à ce produit, puisque le prix de vente au détail devrait diminuer. Ce serait le cas des alcools, des produits du tabac, des services de télécommunications et des véhicules automobiles. En effet, dans ce dernier cas, le taux effectif de taxation se situe probablement tout près de 11,9 p. 100 (soit 13,5/113,5), et il est raisonnable de croire que le fardeau de la taxe est presque entièrement refilé au consommateur. À l'inverse, si le taux effectif est actuellement inférieur à 8,26 p. 100, comme c'est le cas des produits à marge de profit élevée comme les bijoux, les provinces devraient voir augmenter leurs recettes. Pour prendre un autre exemple, les pièces d'automobile sont actuellement taxées à 13,5 p. 100, soit à un taux effectif de 6,65 p. 100 en moyenne; leur prix s'accroissant, les recettes provinciales qui leur sont attribuables devraient donc augmenter.

3. Élasticité de la demande des produits et services taxés

Dans le but d'évaluer l'impact de la taxe proposée sur les recettes provinciales, il faut aussi connaître l'élasticité de la demande des produits et services taxés. Si les consommateurs étaient particulièrement sensibles aux variations de prix, il se pourrait que la demande des biens et services qui seraient moins taxés au niveau fédéral augmente relativement plus que la baisse absolue des taxes, ce qui ferait augmenter les recettes provinciales. Inversement, la diminution de la demande des biens et services désormais plus taxés pourrait être supérieure, en termes absolus, à la hausse des taxes prélevées, ce qui se traduirait par une baisse des recettes provinciales. Enfin, si la demande était insensible à la hausse des taxes, les recettes provinciales varieraient dans le même sens que la fluctuation des prix après l'introduction de la taxe.

Par exemple, le gouvernement fédéral a l'intention de taxer les billets de loterie, les jeux de hasard et le pari mutuel. Dans le cas des loteries provinciales, si les consommateurs sont très sensibles aux hausses de prix des billets, on pourrait observer une baisse significative

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la demande, ce qui réduirait les recettes des régies de loteries et courses et, par conséquent, des provinces. Il existe des solutions de rechange à la hausse des prix des billets. Les régies pourraient notamment diminuer les redevances versées aux gouvernements provinciaux, de façon à absorber entièrement le coût de la taxe. Cette décision entraînerait le manque à gagner le plus important: Loto-Québec l'a estimé de 40 à 50 millions de dollars. Deux autres choix s'offrent aux responsables des loteries: diminuer le montant des prix versés aux gagnants ou abaisser la probabilité de gagner. On croit que la dernière solution est la meilleure: le consommateur est insensible à un changement aussi subtil qu'une baisse de probabilité, et les gouvernements minimiseraient ainsi leurs pertes.

4. Évaluation des effets

On voit donc que les effets de la TPS proposée sur les recettes provinciales tirées de la taxation de la consommation sont difficiles à évaluer. Il faut connaître l'assiette fiscale, le taux effectif de la taxe fédérale et l'élasticité de la demande par rapport aux prix pour être en mesure de les quantifier. Les provinces doivent faire particulièrement attention lorsqu'elles utilisent l'argument que la taxe sur les produits et services diminuerait leurs recettes à ce chapitre, car il se pourrait que ses effets positifs surpassent son impact négatif.

Le 9 août 1989, au lendemain de la publication du document technique, plusieurs intervenants ont d'ailleurs prétendu que les recettes provinciales totales augmenteraient de 400 millions de dollars grâce à la nouvelle assiette élargie. Le ministre des Finances de l'Ontario, Robert Nixon, estimait à 170 millions de dollars les gains pour sa province au chapitre de la taxation de la consommation.

B. Effets sur la taxation directe

Afin de venir en aide aux contribuables à revenu moyen, on annonçait dans le document technique d'août 1989(10) qu'on ramènerait

(10) Ministère des Finances, Taxe sur les produits et services: document technique, août 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de 26 à 25 p. 100 le taux marginal intermédiaire de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1991. Cette réduction coûterait au gouvernement fédéral 700 millions de dollars. Un quart de ce manque à gagner serait attribuable au Québec, qui perçoit lui-même son impôt sur le revenu. Dans les neuf autres provinces, l'impôt provincial sur le revenu (qui est administré par le gouvernement fédéral) est fixé à 55 p. 100 de l'impôt fédéral. Ces provinces perdraient donc quelque 289 millions de dollars par suite de la réduction de 1 p. 100 du taux de l'impôt fédéral.

C. Effets sur les accords fédéraux-provinciaux

Dans le cadre des programmes de financement préétablis, le gouvernement fédéral entend ajuster à la hausse les montants versés aux provinces. La formule utilisée dans le but de calculer le montant des transferts prend en considération le produit intérieur brut (PIB) provincial et la taille de la population. Puisque le gouvernement prévoit que la taxe proposée susciterait à long terme une hausse de 1,4 p. 100 du PIB provincial, les provinces pourraient toucher plus d'argent des autorités fédérales, soit 300 millions de dollars de plus (en dollars de 1991). Toutefois, cela ne pourrait se produire qu'une fois obtenus tous les gains de la TPS. Or, en 1994, le PIB n'aurait augmenté que de 0,7 p. 100, selon la meilleure hypothèse du gouvernement; en conséquence, les provinces n'auraient alors accès qu'à une fraction des sommes promises.

L'article 125 de la Loi constitutionnelle de 1867 accorde aux gouvernements fédéral et provinciaux une exonération réciproque de la taxe de vente. Malgré cette protection constitutionnelle, six provinces (le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Atlantique) se sont entendues avec le gouvernement fédéral en 1977 dans le but d'introduire un système de réciprocité fiscale, auquel la Colombie-Britannique et le Manitoba se sont jointes en 1983. En vertu de ce système, les provinces ne demandent pas le remboursement de la taxe de vente fédérale auquel elles auraient droit, et Ottawa fait de même à l'égard des taxes de vente imposées par les provinces. Selon le gouvernement, ces accords n'entraînent aucun transfert net appréciable de fonds entre les deux paliers de gouvernement. Ce système de réciprocité fiscale prendrait fin avec l'entrée en vigueur de la TPS.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Certaines provinces sont actuellement avantagées par la réciprocité, car elles déboursent moins en taxe fédérale qu'Ottawa en taxe provinciale; ainsi, en 1988, la province de Québec avait un solde positif d'environ 22 millions de dollars grâce à ce système (ce montant est probablement inférieur aujourd'hui, puisque le taux de base de la taxe de vente fédérale est passé depuis de 12 à 13,5 p. 100). Ces provinces pourraient perdre au cours des négociations au sujet des nouvelles règles applicables aux deux paliers de gouvernement.

D. Effets sur les dépenses des provinces

1. Achats d'organismes du secteur public

La majeure partie des achats de certains organismes du secteur public (hôpitaux, municipalités, bibliothèques, écoles, collèges et universités) seraient exonérés de la taxe proposée, c'est-à-dire que celle-ci ne serait pas appliquée au dernier stade du processus d'obtention. Ces organismes bénéficieraient donc d'une ristourne partielle de la taxe de vente payée sur leurs intrants.

Le gouvernement compte établir quatre pourcentages moyens de ristourne, c'est-à-dire un pour les hôpitaux, un pour les municipalités, un pour les écoles, et un pour les collèges et les universités. Si l'exonération partielle de la taxe de vente n'était pas suffisante pour éviter que la réforme de la taxe de vente n'alourdisse leur fardeau fiscal, certains de ces organismes pourraient voir leurs coûts de fonctionnement augmenter. Il est facile de voir que si un organisme consomme des produits et services qui sont plus taxés que la moyenne, le facteur d'ajustement pour fin de ristourne sous-évaluerait le montant de la taxe fédérale effectivement payée.

Ces organismes pourraient aussi avoir tendance, dans la mesure du possible, à répondre eux-mêmes à leurs besoins dans le but d'éviter le fardeau de la TPS. Par exemple, on pourrait voir les municipalités réparer elles-mêmes les routes plutôt que de faire appel à des firmes privées. Ces organismes pourraient avoir besoin d'aide sur le plan financier, ce qui serait susceptible d'alourdir le fardeau des dépenses des gouvernements provinciaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Inflation

Le gouvernement fédéral soutient que la taxe de vente proposée entraînerait une hausse non répétitive de 2,25 p. 100 de l'indice des prix à la consommation (IPC). Comme beaucoup de paiements faits par les provinces sont indexés sur le coût de la vie (comme l'assistance sociale et les prestations des régimes de pension des employés du secteur public), il est facile de prévoir que les dépenses provinciales augmenteraient en ce domaine.

Par exemple, la part provinciale des paiements des programmes à frais partagés d'assistance générale totalisait 3,26 milliards au 31 mars 1988(11). Si l'on suppose que l'indexation des transferts d'aide sociale serait proportionnelle à la variation de l'IPC, les déboursés provinciaux augmenteraient de 73,3 millions de dollars (en dollars de 1988).

CONCLUSION: TPS OU TVN?

Les provinces font face à un fait accompli: Ottawa compte imposer, seul, une taxe multistade de 9 p. 100. Elles ont beaucoup d'arguments à opposer à cette mesure. Comme on l'a vu, les arguments constitutionnels ne tiennent pas. Les argument politiques et les préoccupations régionales ont du sens, mais on peut croire que bien peu de personnes y seront sensibles. En ce qui a trait aux arguments fiscaux et, en particulier, à l'impact de la TPS sur leurs revenus de la taxation indirecte, les provinces devraient prouver que les effets négatifs de la taxe surpassent ses effets positifs, à moins que la taxe fédérale soit exclue du prix de vente au détail, auquel cas leurs plaintes seraient de toute évidence justifiées. Le manque à gagner engendré par le passage de 26 à 25 p. 100 du taux marginal moyen de l'impôt sur le revenu s'avérerait

---

(11) Données fournies par la Division de gestion financière des programmes, Direction du Régime d'assistance publique du Canada, Santé et Bien-être social Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

très coûteux pour toutes les provinces sauf le Québec. Certaines provinces pourraient perdre le léger avantage que leur accordait l'entente de réciprocité fiscale qu'elles avaient conclue avec Ottawa. La modification des sommes transférées aux provinces dans le cadre des programmes de financement préétablis reste encore à déterminer, et, en ce qui concerne l'impact de la TPS sur les dépenses provinciales, beaucoup d'imprécisions demeurent pour l'instant. On sait par ailleurs que l'indexation des paiements effectués par les provinces pourrait être coûteuse. La balance fiscale des provinces est donc difficile à évaluer.

Peut-être les provinces décideront-elles finalement de participer à une TVN. Les principaux avantages d'une telle taxe commune seraient une réduction significative des coûts administratifs et de conformité ainsi qu'une efficacité économique accrue grâce à une réduction des distorsions. Au cours des audiences tenues par le Comité des finances de la Chambre des communes le 15 août 1989, le gouvernement a déclaré qu'avec une TVN, le PIB augmenterait de plus de 2 p. 100, comparativement au 1,4 p. 100 prédit sous le régime proposé.

Mais il existe aussi des désavantages à une participation des provinces. Ainsi, il est difficile d'estimer à l'avance les recettes que les provinces pourraient tirer d'une TVA nationale. La taxation des produits et services aujourd'hui non taxés par le gouvernement fédéral aurait des effets sur les habitudes de consommation et sur l'activité économique qui sont difficiles à évaluer. L'élargissement de l'assiette fiscale fédérale sous un régime de TVN aurait des effets différents sur chacune des assiettes provinciales, les provinces dont l'assiette est étroite -- comme le Québec -- étant les plus touchées.

De plus, une assiette fiscale commune appliquée dans tout le pays réduirait considérablement le marge de manoeuvre des gouvernements provinciaux en matière de taxation indirecte. Une fois la TVN en place, il est probable que les provinces auraient bien peu d'influence sur la définition de l'assiette fiscale, le seul choix qui leur resterait étant d'ajuster leurs taux respectifs. Cette perte d'autonomie en matière d'établissement de la politique fiscale serait encore plus importante pour les provinces qui n'administrent pas elles-mêmes l'impôt sur les sociétés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et l'impôt sur le revenu des particuliers. Par ailleurs, comme on l'a vu, l'autonomie provinciale serait érodée même si les provinces ne participaient pas à une TVN. Si l'on fait l'hypothèse qu'il y a des limites à ce que deux gouvernements peuvent tirer de la taxation de la consommation, la liberté d'agir des provinces en matière de fiscalité serait de toute façon grandement érodée sous le régime de la taxe fédérale sur les produits et services.

L'autre problème d'une TVN est que les provinces auraient à supporter seules l'odieux d'une taxe se situant entre 9 et 18 p. 100, selon la province. En effet, cette taxe serait appliquée et administrée par les provinces. L'Alberta, par exemple, aurait tout à perdre, et Ottawa se départirait du blâme en confiant aux provinces le fardeau de l'administration de la taxe. Il est d'ailleurs étonnant qu'Ottawa n'ait pas davantage misé sur cette stratégie et poussé plus loin les négociations avec les provinces à propos d'une TVN; avec une telle taxe, le gouvernement fédéral n'aurait rien perdu sur le plan politique.

On peut donc dire que les provinces ont peut-être avantage pour l'instant à ne pas participer au projet fédéral d'une TVN. En effet, une fois la taxe fédérale proposée mise en place, elles seraient en mesure de mieux estimer les recettes pouvant être générées par une TVN; de plus, elles pourraient observer de près les rouages d'une TVA et mieux évaluer ses retombées économiques et administratives et ses effets distributifs.

Ce qui est plus important encore pour les provinces, c'est que leur refus de participer à une TVN laisse au gouvernement fédéral le soin de supporter seul le fardeau politique et électoral de la réforme de la taxe de vente. Les provinces ne peuvent que se réjouir de leur geste: le débat qui s'amorce pourrait être long et s'avérer très coûteux sur le plan politique, et Ottawa devra jouer seul face à une opposition bien difficile à convaincre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

Articles de la Loi constitutionnelle de 1867 régissant les pouvoirs de taxation

- 91. Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces par la présente loi mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes employés plus haut dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition de la présente loi) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à savoir: [...]

  3. le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation; [...].

- 92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir: [...]

  2. la taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux; [...]

  9. les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences ou permis en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux; [...].

- 121. Tous articles du crû, en provenance d'une province ou qui y sont produits ou fabriqués, seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces.

- 122. Les lois de douane et d'accise de chaque province demeureront en vigueur, sous réserve des dispositions de la présente loi, jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par le Parlement du Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- 123. Au cas où des droits de douane sont imposables, lors de l'Union, sur des articles, denrées ou marchandises, dans deux provinces, ces articles, denrées ou marchandises pourront, après l'Union, être importés de l'une de ces deux provinces dans l'autre, sur preuve du paiement des droits de douane dont ils sont frappés dans la province d'où ils sont exportés, et sur paiement de tout surplus de droits de douane (s'il en est) dont ils peuvent être frappés dans la province où ils sont importés.

- 124. La présente loi ne préjudiciera pas au droit, pour le Nouveau-Brunswick, de prélever, sur les bois de construction, les droits établis par le chapitre quinze du titre trois des Statuts revisés du Nouveau-Brunswick, ou par toute loi le modifiant avant ou après l'Union, mais n'augmentant pas le chiffre de ces droits; les bois de construction des provinces autres que le Nouveau-Brunswick ne seront pas assujettis à ces droits.

- 125. Aucune terre ou propriété appartenant au Canada ou à une province ne sera sujette à taxation.